

Bestandsaufnahme neuer Regionalisierungsansätze in Nordrhein-Westfalen

Mielke, Bernd; Münter, Angelika

Veröffentlichungsversion / Published Version
Sammelwerksbeitrag / collection article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Mielke, B., & Münter, A. (2010). Bestandsaufnahme neuer Regionalisierungsansätze in Nordrhein-Westfalen. In B. Mielke, & A. Münter (Hrsg.), *Neue Regionalisierungsansätze in Nordrhein-Westfalen* (S. 32-59). Hannover: Verl. d. ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-360437>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Bernd Mielke, Angelika Münter

Bestandsaufnahme neuer Regionalisierungsansätze in Nordrhein-Westfalen

S. 32 bis 59

Aus:

Bernd Mielke, Angelika Münter (Hrsg.)

Neue Regionalisierungsansätze in Nordrhein-Westfalen

Arbeitsmaterial der ARL 352

Hannover 2010

Bernd Mielke, Angelika Münter

Bestandsaufnahme neuer Regionalisierungsansätze in Nordrhein-Westfalen

Gliederung

- 1 Vielfalt regionaler Handlungsräume
- 2 Neue Regionalisierungsansätze in Nordrhein-Westfalen
 - 2.1 Landesweite Regionalisierungsansätze
 - 2.2 In mehreren Landesteilen verbreitete Regionalisierungsansätze
 - 2.3 Regionalisierungen im Ruhrgebiet
 - 2.4 Einzelne Regionalisierungsansätze außerhalb des Ruhrgebietes
- 3 Zusammenfassende Betrachtung

Literatur

1 Vielfalt regionaler Handlungsräume

Mit Regionalisierung wird, wie in der Einleitung dargestellt, einmal eine räumliche Strukturierung eines Gebietes nach bestimmten Merkmalen für analytische Zwecke bezeichnet. Daneben bezieht sich der Begriff auf Ansätze zur Übertragung von Aufgaben auf die regionale Ebene. Mit Regionalisierungen in diesem Sinne beschäftigen sich die folgenden Ausführungen. Teilweise wird in der Diskussion weiter zwischen Regionalisierung (von oben) und *region building* (von unten) unterschieden. Darauf wird hier verzichtet, weil oft beides zusammenkommt.

Regionale Handlungsräume gibt es auch im privatwirtschaftlichen Bereich, sei es als gebietsbezogene Zuschnitte von Unternehmen (z. B. Abgrenzung der Zuständigkeit für Infrastrukturnetze) oder als räumliche Zuständigkeit innerhalb von Unternehmen. Die folgenden Überlegungen behandeln jedoch nur Handlungsräume von öffentlichen oder halböffentlichen Einrichtungen, und zwar solchen, bei denen ein erkennbarer Bezug zur räumlichen Planung besteht. Außerdem bleiben informelle Kooperationen, die sich nicht auf einen zusammenhängenden Raum beziehen, z. B. Städtenetze, außen vor.

Auch mit dieser Einschränkung gibt es in Nordrhein-Westfalen eine große Zahl regionaler Planungs- und Handlungsräume für Aufgaben mit Bezug zur Raumordnung und -entwicklung. Betrachtet man diese aus lokaler Perspektive, so fällt jede Kommune in den Zuständigkeitsbereich einer Vielzahl diesbezüglicher regionaler Institutionen und Kooperationsräume. So ist z. B. Dortmund u. a. Teil

- des Regierungsbezirks Arnsberg
- des Regionalverbandes Ruhrgebiet
- der Metropolregion Rhein-Ruhr
- der Kulturlandschaft Ruhrgebiet

- der Kulturregion Ruhrgebiet
- des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe
- des Verkehrsverbundes Rhein-Ruhr
- der Initiative Fluss Stadt Land
- des Einzelhandelskonzepts Östliches Ruhrgebiet
- des Städteverbundes Ruhr 2030
- des IHK-Bezirks Dortmund
- des Handwerkskammerbezirks Dortmund
- der Tourismusregion Ruhrgebiet
- des Arbeitsagenturbezirks Dortmund
- der Emschergenossenschaft und des Lippeverbandes usw.

Allen Einrichtungen und Kooperationen ist gemeinsam, dass ihr Handlungsraum zwischen der Gemeindeebene und der Landesebene liegt. Sie unterscheiden sich aber (u. a.) im Hinblick auf

- ihre Aufgaben und ihre Philosophie
- ihren Institutionalierungsgrad (von staatlichen Einrichtungen über Kommunalverbände und Kammern bis zu freiwilligen, eher informellen Kooperationen)
- die Strukturen der internen Steuerung (Konsens, Mehrheitsentscheidungen, hierarchische Steuerung)
- ihre Historie (alte vs. neue Regionen), ihre Motivation und Entstehungsgeschichte (bottom-up, top down oder gemischt), die aktuelle Entwicklungsphase und ihren Zeithorizont (temporär, dauerhaft)
- die maßgeblichen Akteure und ihren Kommunal- bzw. Politikbezug
- ihr Verhältnis zu anderen Einrichtungen (Konkurrenz, Überschneidungen, Reibungsverluste, Schnittstellen, Synergien).

Zwischen den Merkmalen können – müssen aber keine – Zusammenhänge bestehen. So kann sich der Institutionalierungsgrad regionaler Kooperationen im Zeitablauf verändern – etwa von informellen und weichen Formen der Zusammenarbeit zu einer harten Institutionalisierung (Beispiel StädteRegion Aachen). Das ist aber nicht zwingend. Oft ist die Zusammenarbeit von vornherein oder zunächst nur temporär angelegt, entweder weil es sich um eine temporäre Aufgabe handelt oder weil Fördermittel nur temporär zur Verfügung stehen. Im letzten Fall kann die Zusammenarbeit nach Auslaufen der Förderung beendet werden oder es kann versucht werden, diese – häufig auf einem niedrigeren Niveau – zu verstetigen.

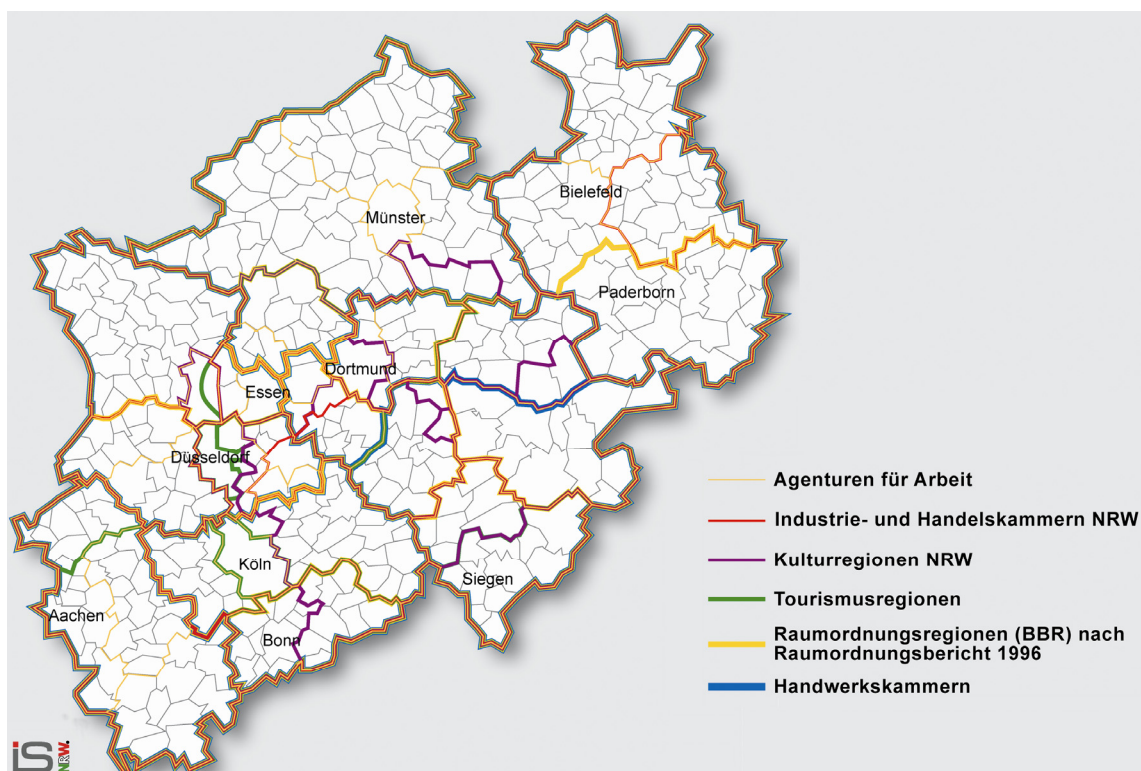
Auch die Regionsgrenzen können unter mehreren Aspekten betrachtet werden:

- Die Gründe für die Festlegung bestimmter Grenzen sind unterschiedlich. Sie dürften teilweise funktional bestimmt sein, d. h. auf der Basis von Verflechtungen oder geografischen Gegebenheiten (z. B. der Topografie bei Abwässerverbänden). Oft sind die Grenzen historisch gewachsen, oder sie wurden aufgrund bestehender organisatorischer Strukturen so festgelegt. Sie folgen überwiegend, aber nicht durchgehend administrativen Grenzen.

- Die Grenzen (und Aufgaben) der Regionalinstitutionen sind teilweise durch Gesetz oder Verordnung geregelt, während sie bei informellen Kooperationen von den Akteuren selbst bestimmt werden können.
- Die Mehrzahl der Gebietsgrenzen ist trennscharf. Es gibt jedoch auch die Möglichkeit der Mehrfachzuordnung von Gebieten, etwa bei den Euregios, oder bewusst unscharfe Grenzziehungen wie bei den Kulturlandschaften.
- Die Regionsgrenzen sind auch bei informellen Kooperationen i. d. R. im Zeitablauf stabil, da auch informelle Strukturen Verabredungen zwischen den Akteuren erfordern. Andererseits sind prinzipiell auch bei formellen Organisationen Veränderungen der Zugehörigkeit und der Grenzen möglich. Beim RVR wurde den Mitgliedern per Gesetz ausdrücklich eine Austrittsmöglichkeit eingeräumt.
- Weiter ist zu beachten, dass mit dem gleichen Label – etwa „Ruhrgebiet“ – versehene Grenzen (etwa Regionalverband Ruhrgebiet, Kulturlandschaft Ruhrgebiet, Kulturregion Ruhrgebiet) keineswegs deckungsgleich sein müssen.

Die Regionsgrenzen lassen sich kartographisch darstellen. Da sich die Grenzen oft unterscheiden, stößt die Darstellung der Grenzen mehrerer Institutionen in einer Abbildung jedoch schnell an ihre Grenzen. Die Darstellung wird unübersichtlich und der Verlauf der einzelnen Grenzziehungen ist kaum mehr erkennbar. Die Abbildung 1 macht dies am Beispiel der Grenzen von lediglich sechs aus der großen Zahl an Handlungsräumen mit Bezug zur räumlichen Planung in Nordrhein-Westfalen deutlich.

Abb. 1: Ausgewählte regionale Handlungsräume in NRW



Quelle: ILS NRW

2 Neue Regionalisierungsansätze in Nordrhein-Westfalen

Die im vorangegangenen Kapitel aufgeführten regionalen Handlungsräume sind teilweise schon recht alt; die Grenzen der Regierungsbezirke in Nordrhein-Westfalen bestehen z. B. teilweise mehr als 200 Jahre. Zu Beginn der 1990er Jahre brachte die Regionalisierung der Strukturpolitik neuen Schwung in die Regionalisierungsdiskussion. Dieser durchaus innovative Top-down-Ansatz stieß jedoch bei den Akteuren vor Ort oftmals auf Zurückhaltung und hatte nur in einigen Regionen (OWL, Region Aachen) längerfristige Wirkungen zur Folge. Nach einer Phase, in der Erfahrungen vor allem mit eng begrenzten und überschaubaren Kooperationen wie interkommunalen Gewerbegebieten gesammelt wurden, gibt es seit einigen Jahren einen neuen Regionalisierungsschub mit einer Vielzahl regionaler Kooperationen in den unterschiedlichsten Themenbereichen und mit den unterschiedlichsten Zielsetzungen. Diese reichen von auf ein bestimmtes Problem oder Ziel bezogenen Formen der interkommunalen Zusammenarbeit (z. B. Regionale Einzelhandelskonzepte) über neue naturräumliche Handlungsräume (z. B. Flusseinzugsgebiete) bis hin zu institutionellen Innovationen (z. B. Regionaler Flächennutzungsplan oder StädteRegion Aachen). Die Entwicklung verläuft sehr dynamisch und hat insbesondere im Ruhrgebiet eine Qualität erreicht, die noch vor wenigen Jahren undenkbar erschien.

Im Folgenden wird ein Überblick über neue regionale Handlungsräume in Nordrhein-Westfalen gegeben. Einbezogen werden solche regionalen Handlungsräume, die sich in den letzten Jahren (ca. seit dem Jahr 2000) etabliert haben¹ und einen Bezug zu Themenfeldern aufweisen, die auch für eine koordinierende räumliche Gesamtplanung (Regional- bzw. Landesplanung) relevant sind.

Die folgende Darstellung ist im Wesentlichen deskriptiv und versucht, Basisinformationen über die Regionalisierungsansätze zusammenzutragen. Eine kritische Bewertung der Regionalisierungen und insbesondere ihres Zusammenspiels mit anderen kommunalen oder regionalen Handlungsansätzen hätte unsere Möglichkeiten weit überstiegen. Zu einer Reihe der beschriebenen Regionalisierungsansätze finden sich jedoch detailliertere Informationen in gesonderten Beiträgen in den folgenden Abschnitten dieses Bandes.

Bei der tabellarischen Darstellung wichtiger Merkmale der Kooperationen (Handlungsfelder, Zeithorizont, Institutionalisierungsgrad etc.) war in einigen Fällen keine eindeutige Einordnung möglich. Außer durch unsere begrenzten Kapazitäten zur Informationsbeschaffung ist dies dadurch begründet, dass die inhaltliche Ausgestaltung der in verschiedenen Regionen erarbeiteten Konzepte eines Typus sehr unterschiedlich sein kann. So beinhalten z. B. regionale Einzelhandelskonzepte teilweise vornehmlich einen Austausch von Informationen, teilweise aber auch verbindliche Regelungen. Auch wenn Konzepte in der folgenden Zusammenstellung unter einer Überschrift dargestellt werden, können die Inhalte der regionalen Kooperation im Einzelfall von der Beschreibung des Typus abweichen.

Wegen der Schwierigkeiten, die Kooperationstypen nach inhaltlichen Kriterien in eine Reihenfolge zu bringen, folgt die Darstellung dem räumlichen Fokus. Es wird unterschieden zwischen

- landesweiten Regionalisierungsansätzen,
- in mehreren Landesteilen verbreiteten Regionalisierungsansätzen,

¹ Ansätze regionalisierter Wirtschaftsförderung und des Regionalmarketings (OWL Marketing, Aktion Münsterland) werden dementsprechend nicht als „neue“, sondern eher als traditionelle Regionalisierungsansätze angesehen und sind dementsprechend nicht dargestellt.

- Regionalisierungen im Ruhrgebiet und
- einzelnen Regionalisierungsansätzen außerhalb des Ruhrgebietes.

2.1 Landesweite Regionalisierungsansätze

Kulturlandschaften

<i>Räumlicher Fokus</i>	flächendeckend für NRW
<i>Wichtigste Akteure</i>	Landschaftsverbände, Landesregierung
<i>Handlungsfelder</i>	sektoral: Kulturlandschaftsentwicklung
<i>Zeitraum/-horizont</i>	dauerhaft (seit 2007)
<i>Initiative</i>	top-down
<i>Institutionalisierung</i>	derzeit informell formelle Umsetzung der Empfehlungen des Gutachtens im LEP 2025 bleibt abzuwarten

Kulturlandschaften sind das Ergebnis der „Wechselwirkungen zwischen naturräumlichen Gegebenheiten und menschlicher Einflussnahme im Laufe der Geschichte“ (LVR/LWL 2007: 9). Im LEP 2025, der zurzeit erarbeitet wird, soll – wie bereits in den neuen Leitbildern für die Raumentwicklung des Bundes – die Erhaltung und Entwicklung der Kulturlandschaften einen besonderen Stellenwert erhalten und als eigenes Sachgebiet behandelt werden. Von den Landschaftsverbänden wurde daher ein Gutachten zur Abgrenzungen und zu den Perspektiven der Kulturlandschaften in NRW erarbeitet, das als Fachbeitrag in den neuen LEP einfließen soll. In diesem Gutachten wird das Land Nordrhein-Westfalen in 32 Kulturlandschaften gegliedert, die anhand ihrer charakteristischen Merkmale beschrieben werden. Die Abgrenzung der Kulturlandschaften ist flächendeckend, schließt also auch städtische Bereiche ein und orientiert sich nicht an den Gemeindegrenzen. Kriterien der Abgrenzung waren vielmehr die naturräumliche Gliederung, das Landschaftsbild, Siedlungstypen und Baukultur, Landnutzungsstrukturen und Zeugnisse der Geschichte. Die Grenzen zwischen den einzelnen Kulturlandschaften werden nicht fest gezogen, sondern sind als sich überlappende Säume zu verstehen (LVR/LWL 2007; s. auch Beitrag Burggraaff, Kleefeld und Knieps in diesem Band).

Zur Integration des Fachbeitrags in den LEP 2025 wird z.B. empfohlen, als Handlungsauftrag an die Regionalplanung festzulegen, für die einzelnen Kulturlandschaften Leitbilder zu erarbeiten. Dies soll auch dazu dienen, in den einzelnen Regionen über deren Charakter, Erhaltung und Entwicklung zu diskutieren (Gaedtke 2007). Die zu erarbeitenden Leitbilder sollen „einer großflächigen Nivellierung von Landschaften entgegensteuern“ (LVR/LWL 2007: 95).

Darüber hinaus werden im Gutachten 29 landesbedeutsame sowie 135 regionalbedeutsame Kulturlandschaftsbereiche mit bestimmten wertgebenden Merkmalen (z.B. historischer Wert, Seltenheitswert oder regionaltypischer Wert) dargestellt (LVR/LWL 2007). Es wird empfohlen, die landesbedeutsamen Kulturlandschaftsbereiche, die „Identifikationsanker“ in der Landschaft sind, als raumordnerische Vorbehalts- bzw. Vorranggebiete darzustellen und zu konkretisieren, um ihre wertbestimmenden Merkmale und Charakteristika zu sichern (Gaedtke 2007).

Flusseinzugsgebiete

<i>Räumlicher Fokus</i>	flächendeckend für NRW
<i>Wichtigste Akteure</i>	Wasserwirtschaft
<i>Handlungsfelder</i>	sektoral: Bewirtschaftung der Flusseinzugsgebiete
<i>Zeitraum/-horizont</i>	dauerhaft (seit 2000)
<i>Initiative</i>	top-down
<i>Institutionalisierung</i>	formell (Wasserrahmenrichtlinie)

Über die EU-Wasserrahmenrichtlinie (RL 2000/60/EG) sind die wasserwirtschaftlichen Planungen europaweit vereinheitlicht worden. Damit soll erreicht werden, dass europaweit für alle Gewässer ein „guter Zustand“ erreicht und dauerhaft gesichert wird. Ein grundlegendes Anliegen dieser Richtlinie ist es, die Gewässer in ihren naturräumlichen Einheiten, den Flusseinzugsgebieten, zu betrachten – die sich i. d. R. nicht mit den administrativen Raumgliederungen decken. Insgesamt wird Deutschland in zehn Flusseinzugsgebiete untergliedert, die überwiegend grenzüberschreitend zu anderen europäischen Staaten verlaufen. Zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie werden diese Flusseinzugsgebiete in Bewirtschaftungseinheiten (sog. „Wasserkörper“) untergliedert. Für Nordrhein-Westfalen wurden zwölf Teileinzugsgebiete definiert (vgl. Beitrag Finke in diesem Band).

Für die räumliche Gesamtplanung ist die mit der Wasserrahmenrichtlinie verbundene Raumkulisse nicht nur im Sinne einer raumbedeutsamen Fachplanung relevant, sondern auch insofern, als dass die Bewirtschaftung der Flusseinzugsgebiete dem „Prinzip der Ganzheitlichkeit“ folgen soll. Dies impliziert, dass alle Nutzungen im Raum im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf den Wasserhaushalt und die Wasserqualität zu bewerten sind. Dies ist nur in Kooperation mit der räumlichen Gesamtplanung und anderen Fachplanungen zu erreichen (vgl. Beitrag Finke in diesem Band).

Veränderung der Zahl (und Grenzen) der Regionalplanungsräume

<i>Räumlicher Fokus</i>	flächendeckend für NRW
<i>Wichtigste Akteure</i>	Landesregierung, Bezirksregierungen, RVR
<i>Handlungsfelder</i>	integrierend: Regionalplanung
<i>Zeitraum/-horizont</i>	dauerhaft (ab 2009/2012)
<i>Initiative</i>	top-down
<i>Institutionalisierung</i>	formell

Nach dem Gesetz zur Übertragung der Regionalplanung für die Metropole Ruhr auf den Regionalverband Ruhrgebiet vom 5. Juni 2007 soll der Regionalverband Ruhrgebiet nach der Kommunalwahl 2009 (wieder)² die Regionalplanung für das Ruhrgebiet übernehmen. Die zum RVR gehörenden Städte und Kreise werden aus den bisherigen Planungsräumen Düsseldorf, Arnsberg und Münster herausgelöst. Diese bleiben in verkleinerter Form erhalten. Damit wird es ab 2009 zunächst sechs statt bisher fünf Planungsräume in Nordrhein-Westfalen geben.

² Bis 1975 lag die Regionalplanungskompetenz für das Ruhrgebiet beim damaligen Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk.

Abb. 2: Regionalplanungsregionen in Nordrhein-Westfalen



Quelle: eigene Darstellung

Nach einem 2004 von der rot-grünen Landesregierung mit dem „Düsseldorfer Signal“ ins Gespräch gebrachten Konzept zur Neuordnung der Mittelinstanzen soll deren Zahl jedoch ab 2012 auf drei (Rheinland, Westfalen, Ruhrgebiet) reduziert werden (Bogumil 2005), die dann auch Regionalplanungsräume wären. Dieses Ziel wurde 2005 von der schwarz-gelben Landesregierung in der Koalitionsvereinbarung bestätigt (website Koalitionsvereinbarung). Allerdings ist wegen des Widerstands aus den Regierungsbezirken Arnsberg und Detmold (website Arnsberg) unsicher, ob diese Konzeption wirklich umgesetzt wird.

2.2 In mehreren Landesteilen verbreitete Regionalisierungsansätze

Die REGIONALEN Kultur- und Naturräume in Nordrhein-Westfalen

<i>Räumlicher Fokus</i>	nahezu flächendeckend für NRW
<i>Wichtigste Akteure</i>	Landesregierung, Kommunen
<i>Handlungsfelder</i>	themenübergreifend: Stärkung der regionalen Zusammenarbeit und Bewältigung des wirtschaftlichen Strukturwandels
<i>Zeitraum/-horizont</i>	seit 1997
<i>Initiative</i>	überwiegend bottom-up
<i>Institutionalisierung</i>	informell (Geschäftsstellen privatwirtschaftlich organisiert)

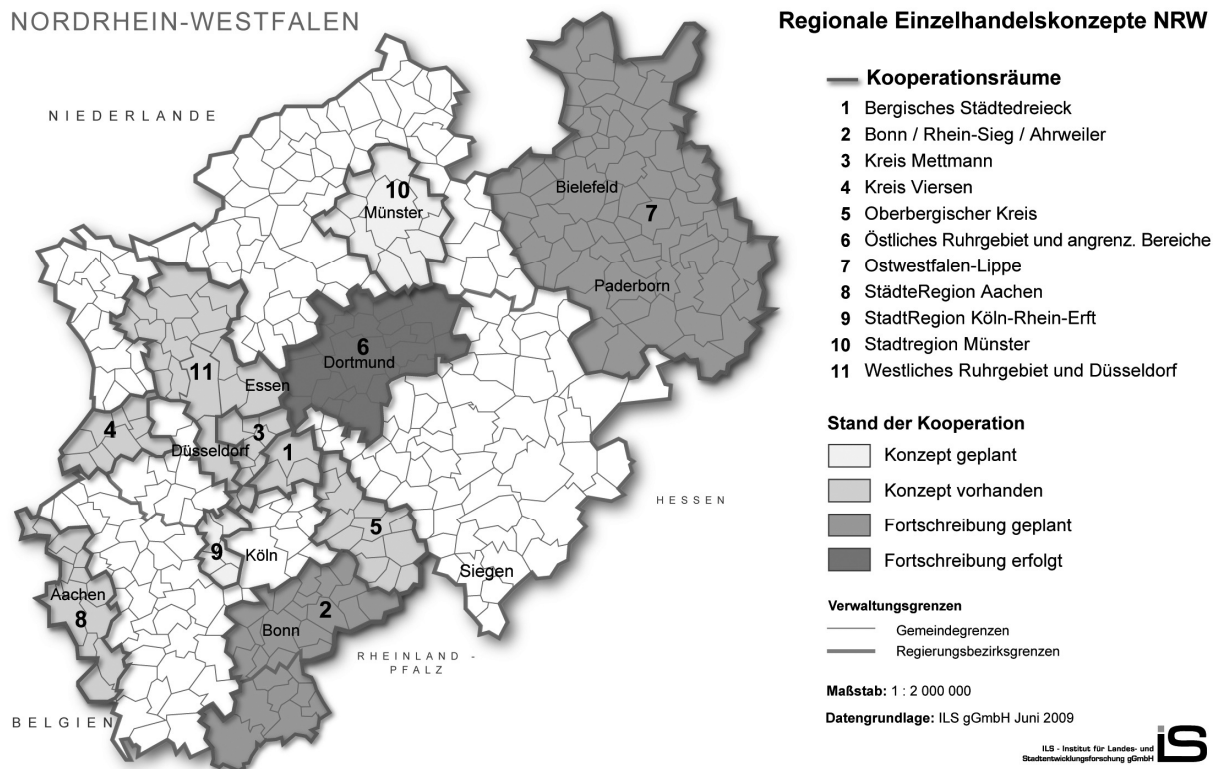
Die REGIONALEN greifen die Idee der IBA Emscher Park (s. dazu weiter unten) auf, Kooperationen „auf Zeit“ zu initiieren. Sie sind seit 1997 ein Instrument der nordrhein-westfälischen Landesregierung zur Stärkung der regionalen Zusammenarbeit und zur Bewältigung des Strukturwandels. „Die Regionen des Landes haben die Möglichkeit, sich auf der Basis eines gemeinsam erarbeiteten Leitbilds für die Durchführung einer REGIONALE zu bewerben. Erhält eine Region den Zuschlag, werden die vorgeschlagenen Maßnahmen aus den bestehenden Förderprogrammen des Landes prioritär gefördert. Das Themenspektrum der Projekte reicht dabei von Städtebau und Landschaft über Kultur und Tourismus bis hin zu Wirtschaftsförderung und Bildung“ (website REGIONALEN).

Die REGIONALEN finden seit 2000 bis 2010 alle zwei Jahre in wechselnden Regionen statt. Bisher haben fünf REGIONALEN stattgefunden. 2010 folgt die REGIONALE Köln/Bonn. Den Zuschlag für die anschließenden, dann nur noch alle drei Jahre stattfindenden REGIONALEN 2013 und 2016 haben das Sauerland und das Westmünsterland erhalten. Die räumliche Abgrenzung der Regionen, die sich auf eine REGIONALE bewerben, ist nicht seitens der Landesregierung festgelegt, sondern die Gemeinden, Städte und Kreise sollen sich in einem Bottom-up-Prozess selbst zusammenfinden. Dies hat u. a. eine sehr unterschiedliche Größe der Kooperationsräume zu Folge, die von lediglich drei Städten im Bergischen Städtedreieck (REGIONALE 2006) bis hin zu einem ganzen Regierungsbezirk (REGIONALE 2000 Ostwestfalen-Lippe) reicht (s. Abb. und s. auch Beitrag Kuss, Meyer und Reimer in diesem Band).

Regionale Einzelhandelskonzepte

<i>Räumlicher Fokus</i>	verschiedene Teilräume in NRW
<i>Wichtigste Akteure</i>	Kommunen
<i>Handlungsfelder</i>	sektoral: Steuerung des großflächigen Einzelhandels
<i>Zeitraum/-horizont</i>	ab 1997
<i>Initiative</i>	bottom-up
<i>Institutionalisierung</i>	informell

Abb. 3: Regionale Einzelhandelskonzepte in Nordrhein-Westfalen



Quelle: ILS gGmbH 2009

Regionale Einzelhandelskonzepte haben zum Ziel, zu einer koordinierten und konsensualen Einzelhandelsentwicklung zu kommen, um insbesondere geeignete Standorte für den großflächigen Einzelhandel auszuloten und planerisch abzusichern sowie gleichzeitig aus der regionalen Perspektive ungeeignete Standorte auszuschließen. Hintergrund für diese Aktivitäten waren eine Vielzahl von Planungen für den Neubau oder die Erweiterung großer Einzelhandelsobjekte. Die unkoordinierte Realisierung dieser Vorhaben würde zu einem drastischen Überangebot an Verkaufsflächen und zu einer Schädigung integrierter Einzelhandelsstandorte führen. Die Kommunen wollen durch Regionale Einzelhandelskonzepte

- eine einheitliche Datenbasis als gemeinsame Diskussionsgrundlage und Bewertungsmaßstab für Vorhaben des großflächigen Einzelhandels schaffen,
- Vertrauen zwischen den Akteuren aufbauen, mit dem Ziel, einen ruinösen Wettbewerb untereinander zu verhindern,
- einen überörtlichen Konsens für einen verträglichen Entwicklungskorridor finden, der die weitere Entwicklung des Einzelhandels an regional und städtebaulich dafür geeigneten Standorten unterstützt,
- Entscheidungsgrundlagen für Einzelhandelsvorhaben transparent machen und so Berechenbarkeit für Investoren bieten (website Bezirksregierung Düsseldorf).

Die Mitarbeit bei regionalen Einzelhandelskonzepten ist wegen der kommunalen Planungshoheit freiwillig. Die Grenzen werden von den regionalen Akteuren selbst gezogen. Daher unterscheiden sich Regionsgrößen und Abgrenzungskriterien erheblich. Sie orientieren sich teilweise, aber nicht durchgängig an Kreisgrenzen und reichen von einzelnen Kreisen bis zu einem Regierungsbezirk.

Da es sich um eine freiwillige Zusammenarbeit handelt, gehen die Konzepte unterschiedlich weit. Sanktionsmöglichkeiten gegen Gemeinden, die gegen den regionalen Konsens Vorhaben umsetzen, bestehen in keiner der Kooperationsregionen in Nordrhein-Westfalen. Letztlich wäre für eine sichere Umsetzung der Konzepte eine rechtliche Verbindlichkeit, die z. B. über die Regionalplanung hergestellt werden kann, erforderlich, da ansonsten einzelne Kommunen den gemeinsam erarbeiteten Konsens aufkündigen können, z. B. wenn ein Investor ein Großprojekt in der entsprechenden Gemeinde realisieren will. Dies wird z. B. in der Region Hannover praktiziert. Das Regionale Einzelhandelskonzept ist integraler Bestandteil des Regionalplans (Regionales Raumordnungsprogramm 2005) für die Region Hannover, in dem z. B. herausgehobene Fachmarktstandorte flächenscharf über eine Zielfestlegung begrenzt werden (Region Hannover 2005).

Der Einzelhandelserlass des Landes Nordrhein-Westfalen sieht als Anreiz für regionale Einzelhandelskonzepte Abweichungsmöglichkeiten von den Regelungen des § 24a Landesentwicklungsprogramm, z. B. zur Abhängigkeit des zulässigen Angebots von der Funktion des Versorgungsschwerpunkts, vor, wenn ein regionales Einzelhandelskonzept vorliegt, das mindestens das Gebiet von drei benachbarten, d. h. räumlich angrenzenden, kreisfreien Städten oder Kreisen aus Nordrhein-Westfalen umfasst und der Regionalrat zustimmt.

Regionale Wohnungsmarktkonzepte

<i>Räumlicher Fokus</i>	verschiedene Teilräume in NRW
<i>Wichtigste Akteure</i>	Kommunen, wfa
<i>Handlungsfelder</i>	sektoral: Wohnungsmarktentwicklung
<i>Zeitraum/-horizont</i>	seit Mitte der 1990er Jahre
<i>Initiative</i>	bottom-up
<i>Institutionalisierung</i>	informell

Bei regionalen Wohnungsmarktkonzepten bzw. Masterplänen geht es – zumindest perspektivisch – um die Entwicklung einer Konzeption für eine bedarfsgerechte und städtebaulich verträgliche Wohnbaulandausweisung. Unter Berücksichtigung der technischen und sozialen Infrastruktureinrichtungen, der ÖPNV-Ausstattung, des Ziels der Erhaltung von Freiräumen etc. sollen im regionalen Konsens Aussagen zu Mengen und Qualitäten der zukünftig nachgefragten Wohneinheiten getroffen und Standortvorschläge unterbreitet werden. Damit soll auch aufgezeigt werden, wie sich die einzelnen Kommunen innerhalb der Wohnungsmarktregion positionieren, und aus regionaler Sicht konkretisiert werden, wie eine Region im „Wettbewerb der Regionen“ als attraktiver Wohnstandort konkurrenzfähig bleiben kann (Wiechmann u. a. 2008).

Regionale Kooperationen in diesem Themenfeld gibt es in Nordrhein-Westfalen mittlerweile in einer Vielzahl von Regionen. Diese haben aber vielfach (zunächst) nur einen Informationsaustausch als Ziel. Erst in Einzelfällen (z. B. Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler) ist die Zusammenarbeit in gemeinsame Handlungsstrategien oder Projekte gemündet.

Beispiel einer Zusammenarbeit mit dem Ziel des Informationsaustausches ist der Modellversuch Regionale Wohnungsmarktbeobachtung im östlichen Ruhrgebiet. Über diesen Modellversuch haben sich die Städte und Gemeinden im östlichen Ruhrgebiet eine gemeinsame Informationsgrundlage zum regionalen Wohnungsmarkt erarbeitet sowie auf informeller Basis Erfahrungen zu Problemen und Problemlösungen am Wohnungsmarkt ausgetauscht. Folglich wurde im Jahr 2005 auch kein regionales Wohnkonzept,

sondern ein gemeinsamer regionaler Wohnungsmarktbericht ohne normative Aussagen erarbeitet (Wfa 2005). Der regionale Austausch zum Thema „Wohnen“ im östlichen Ruhrgebiet wurde auch nach Ablauf des Modellversuchs im Jahr 2006 fortgesetzt und 2008 erneut eine regionale Marktanalyse vorgelegt (Wfa 2008). Ähnliche (zunächst) analytische Ansätze verfolgen auch die Kommunen der „Städteregion Ruhr 2030“³ sowie im Rheinisch-Bergischen-Kreis (website wfa Regionale Wohnungsmarktbeobachtung).

In der Stadtregion Münster ist das Thema „Wohnen“ ein Schwerpunkt in einer breiter angelegten interkommunalen Zusammenarbeit. Anfang 2007 wurde eine gemeinsam in Auftrag gegebene stadtrregionale Bürgerumfrage zum Thema „Wohnen in der Stadtregion“ vorgelegt, nachdem die elf beteiligten Städte und Gemeinden bereits im Jahr 2003 ihre Bereitschaft zur interkommunalen Zusammenarbeit im Sinne eines Informationsaustausches und einer gemeinsamen Erarbeitung von Lösungsansätzen für regionale Probleme in übereinstimmenden Ratsbeschlüssen bekundet hatten (website Stadt Münster).

In der Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler besteht hingegen bereits seit Anfang der 1990er Jahre eine interkommunale Zusammenarbeit zum Themenfeld „Wohnen“. Diese geht mittlerweile deutlich über einen reinen Informationsaustausch hinaus. So wurden z. B. zwischen 2001 und 2003 in einem Modellversuch die Landesmittel zur Wohnungsbauförderung der Region budgetiert zur Verfügung gestellt. Letzter Meilenstein der Zusammenarbeit in der Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler ist das im Jahr 2008 fertiggestellte regionale „Handlungskonzept Wohnen 2020“. Dieses enthält einen gemeinsamen Orientierungsrahmen für die zukünftige Wohnbauflächenentwicklung in der Region (website wohnregion bonn). Hier besteht ein direkter Zusammenhang zur Regionalplanung.

Interkommunale Gewerbeflächenpools

<i>Räumlicher Fokus</i>	verschiedene Teilräume in NRW
<i>Wichtigste Akteure</i>	Kommunen (Regionalplanung)
<i>Handlungsfelder</i>	sektoral: Gewerbeflächenentwicklung, Wirtschaftsförderung
<i>Zeitraum/-horizont</i>	in NRW seit 2007
<i>Initiative</i>	bottom-up
<i>Institutionalisierung</i>	bisher informell

Unternehmen agieren bei der Standortwahl im regionalen Maßstab und haben daher weniger das Angebot an Gewerbeflächen in einer Stadt, sondern das regionale Angebot im Blick. Außerdem sind die unternehmerischen Anforderungen an geeignete Flächen gestiegen, während die Ausweisung hochwertiger Gewerbeflächen in vielen Städten und Gemeinden z. B. aufgrund topographischer Restriktionen zunehmend an Grenzen stößt. Das Instrument des „interkommunalen Gewerbeflächenpools“ soll dieses Dilemma überwinden helfen. In solch einem Pool wird die Entwicklung und Vermarktung der Gewerbeflächen der beteiligten Kommunen gebündelt. Dies trägt u. a. dazu bei, dass die Außenwahrnehmung einer Region als Wirtschaftsstandort steigt und ein breiteres Portfolio an Flächen angeboten werden kann (Kröger 2007). In Nordrhein-Westfalen wird ein derartiger interkommunaler Gewerbeflächenpool derzeit von den Städten Balve, Hemer, Iserlohn und Menden im Rahmen eines REFINA-Modellprojektes erprobt (s. Beitrag Greiving in diesem Band).

³ Die regionale Wohnungsmarktbeobachtung ist in dieser Region ein Teilprojekt einer themenübergreifenden Kooperation (s. Überschrift „Städteregion Ruhr 2030“).

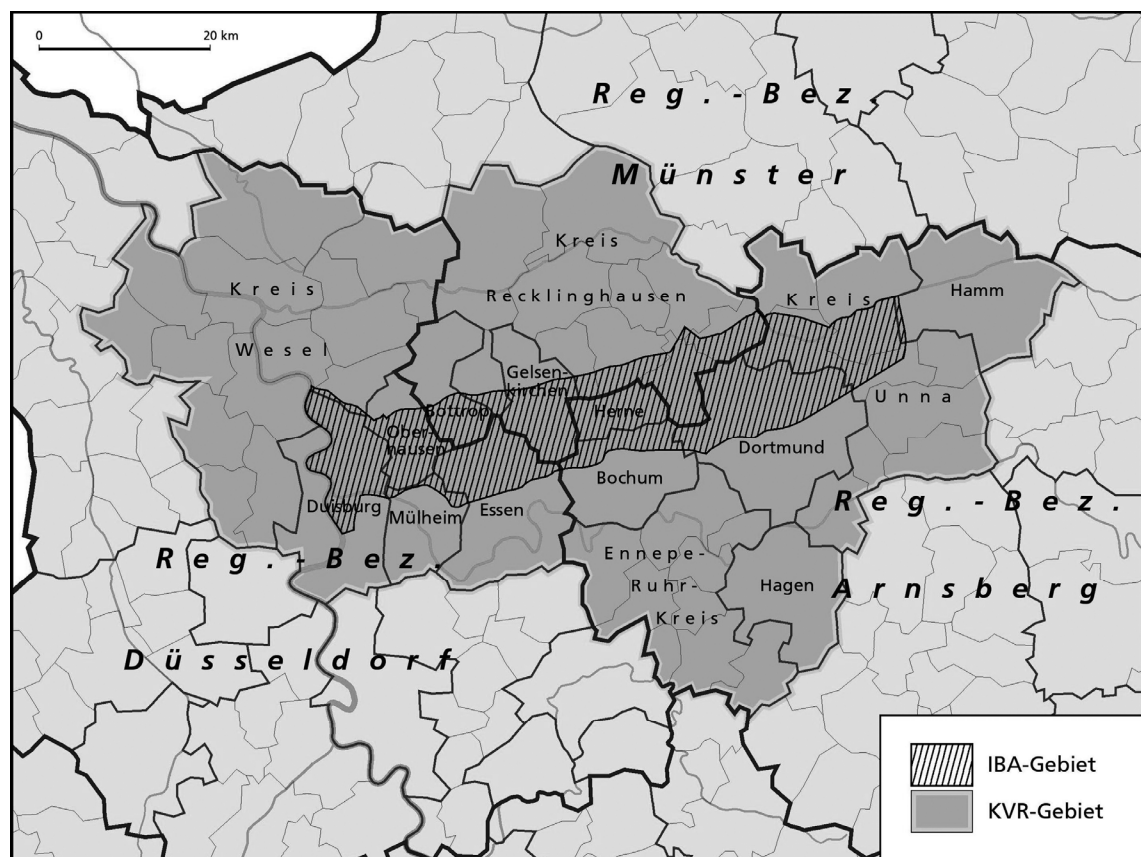
Hemmnisse für die Etablierung eines derartigen Gewerbeflächenpools bestehen u. a. in schwierigen Bewertungsfragen im Hinblick auf einen Vor- und Nachteilsausgleich zwischen den Kommunen sowie darin, dass auch weniger geeignete Standorte in den Pool eingebracht werden können. Als alternativer Ansatz wird daher derzeit in der Region Kleve ein „virtueller Gewerbeflächenpool“ entwickelt, bei dem es zu einem (virtuellen) Tausch von Flächenausweisungsrechten für Gewerbeflächen kommt (s. Beitrag Greiving in diesem Band).

2.3 Regionalisierungen im Ruhrgebiet

IBA Emscher Park

<i>Räumlicher Fokus</i>	Emscherzone des Ruhrgebietes
<i>Wichtigste Akteure</i>	Landesregierung, Kommunen, IBA-Planungsgesellschaft und weitere IBA-Gremien
<i>Handlungsfelder</i>	themenübergreifend: Bewältigung des wirtschaftlichen Strukturwandels, nachhaltige Regionalentwicklung
<i>Zeitraum/-horizont</i>	1989–1999
<i>Initiative</i>	top-down
<i>Institutionalisierung</i>	informell

Abb. 4: Planungsraum der IBA Emscher Park im Ruhrgebiet



Quelle: Krähe, Prossek o. J.

Von 1989 bis 1999 wurde im Ruhrgebiet die Internationale Bauausstellung Emscher Park durchgeführt. Sie stellt damit zwar keinen „neuen“ Regionalisierungsansatz im Sinne der o. g. Definition dar. Da viele der hier vorgestellten Regionalisierungsansätze aber auf Ideen der IBA Emscher Park aufbauen, wird diese zum besseren Verständnis dennoch dargestellt. Die IBA Emscher Park war ein politisch initiiertes und zeitlich begrenztes Zukunftsprogramm des Landes Nordrhein-Westfalen (website iba). Räumlicher Bezugsraum war nicht das gesamte Ruhrgebiet, sondern ein problembezogen abgegrenztes Teilgebiet, die Emscherzone (s. Abb. 5). Der Bezugsraum lag damit quer zu den administrativen Grenzen der Kommunen und Regierungsbezirke. Die IBA folgte dem Planungsparadigma des „Perspektivischen Inkrementalismus“ bzw. der Strategie „Planung durch Projekte“ mit einem flexiblen Projektmanagement, das sich jedoch an der vorab politisch definierten Leitvorstellung der nachhaltigen regionalen Entwicklung orientierte (Kilper 2006). Insgesamt wurden mit einem Investitionsvolumen von ca. 2,5 Mrd. € ca. 120 Projekte im städtebaulichen, ökologischen, kulturellen und sozialen Bereich umgesetzt, die die endogenen Potenziale der Region aufgriffen, um den Strukturwandel (inkl. einem Imagewandel) im Ruhrgebiet zu unterstützen. Diese gliederten sich in die Arbeitsbereiche

- Emscher Landschaftspark
- Umbau des Emscher-Systems
- Arbeiten im Park
- Neues Wohnen und Stadtteilentwicklung
- Kunst, Industriekultur und Tourismus
- Soziale Initiativen, Beschäftigung und Qualifizierung (website iba).

Die Städte und weitere regionale Akteure waren von der IBA-Planungsgesellschaft⁴ aufgerufen, für diese Arbeitsbereiche Projektideen zu konzipieren. Diese wurden von einem Expertenkreis bewertet. Für die positiv bewerteten Projektideen hat die Landesregierung anschließend die Fördermöglichkeiten geprüft und sie i. d. R. auch zumindest anteilig finanziert. Die Umsetzung der Projekte erfolgte durch die jeweiligen Antragsteller und wurde durch die IBA-Planungsgesellschaft begleitet.

Auch wenn die regionale Zusammenarbeit im Rahmen der IBA Emscher Park auf Zeit angelegt war, ist sie im Ruhrgebiet über die realisierten Projekte weiterhin sichtbar. Die IBA-Planungsgesellschaft und die weiteren IBA-Gremien wurden nach Auslaufen der IBA-Förderung zwar aufgelöst, die im Zuge der IBA entstandenen regionalen Netzwerke, z. B. die „Interkommunalen Arbeitsgemeinschaften“, die zur Umsetzung der sieben Grünzüge des Emscher Landschaftsparks gegründet wurden, bestehen aber zum Teil bis heute fort (vgl. Abschnitt zum Emscher-Landschaftspark). Die IBA Emscher Park war außerdem Blaupause für andere Formen der regionalen Zusammenarbeit in NRW (z. B. die REGIONALEN) sowie in anderen Bundesländern.⁵

⁴ Die IBA-Planungsgesellschaft mit ca. 30 Mitarbeitern unter der Leitung von Karl Ganser war eine 100%ige Tochter des Landes NRW, die aufgrund ihres „privatrechtlichen Status außerhalb der Aufbau- und Ablauforganisation sowohl der Landesregierung als auch der 17 IBA-Kommunen agieren konnte“. Dennoch war sie zum einen auf die politische Loyalität der Landesregierung und zum anderen auf die Mitwirkungsbereitschaft der Akteure in der Emscherregion angewiesen, um erfolgreich sein zu können. Ihre Aufgaben lagen vor allem in der Ideenfindung, der Projektbetreuung, der Öffentlichkeitsarbeit und der Qualitätskontrolle. Neben der IBA-Planungsgesellschaft wurden weitere Gremien, wie z. B. ein Lenkungskreis, eingesetzt (Kilper 2006: 136).

⁵ So war die IBA Emscher Park die erste Internationale Bauausstellung in Deutschland mit regionalem Bezug. An diesen regionalen Ansatz knüpfen die IBA „Fürst-Pückler-Land“ sowie die IBA „Stadtumbau“ an, die derzeit in den neuen Bundesländern durchgeführt werden.

Masterplan Emscher Landschaftspark

<i>Räumlicher Fokus</i>	Ruhrgebiet
<i>Wichtigste Akteure</i>	RVR, Kommunen
<i>Handlungsfelder</i>	sektoral: Entwicklung des Regionalparks „Emscher Landschaftspark“
<i>Zeitraum/-horizont</i>	dauerhaft: seit 1989 (Regionalpark)/2005 (Masterplan)
<i>Initiative</i>	top-down
<i>Institutionalisierung</i>	informell

Abb. 5: Emscher Landschaftspark und Neues Emschertal im Ruhrgebiet



Quelle: Regionalverband Ruhrgebiet, o. J.

Der Emscher Landschaftspark ist ein Regionalpark im nördlichen Ruhrgebiet mit einer Fläche von etwa 450 km², der sich aus einem entlang des Emschertals verlaufenden Ost-West Grünzug von Bönen bis Duisburg sowie sieben in Nord-Süd-Richtung verlaufenden regionalen Grünzügen zusammensetzt, vorhandene Grünflächen vernetzt und neue Grünflächen auf altindustriellen Flächen schafft. Die Abgrenzung des Emschertals, die neben dem Emscherlauf auch umliegende Stadtteile und Wirtschaftsflächen einbezieht, orientiert sich nicht an administrativen Grenzen, sondern an naturräumlichen Gegebenheiten (vgl. Abb. 5).

Die Realisierung des Emscher Landschaftsparks war ein zentrales Leitprojekt der IBA Emscher Park (s. o.), welches allerdings bereits während der Laufzeit der IBA als „Generationenprojekt“ mit einem Entwicklungshorizont von 20 bis 30 Jahren angelegt war, sodass der Emscher Landschaftspark während der IBA nur ansatzweise umgesetzt werden konnte (Kilper 2006: 140). Nach einer kurzen Phase des Stillstands nach dem Auslaufen der IBA im Jahr 1999 ging die Trägerschaft für das Projekt „Emscher Landschaftspark“ im Jahr 2001 zunächst auf die Projekt Ruhr GmbH⁶ über und nach deren Auflösung Anfang 2007 auf den RVR.

⁶ Die landeseigene Projekt Ruhr GmbH wurde 2001 zur Umsetzung von Projekten im Ruhrgebiet gegründet und Ende 2006 aufgelöst. Die Aufgaben wurden teilweise vom RVR, teilweise von der Wirtschaftsförderungsgesellschaft MetropoleRuhr übernommen.

Im Jahr 2005 wurde der Masterplan Emscher Landschaftspark fertiggestellt, der die Grundlage für die weitere Umsetzung des Emscher Landschaftsparks bildet. Der Masterplan ist das Ergebnis einer Kooperation von 20 Kommunen des Ruhrgebiets, zwei Kreisen, den „Interkommunalen Arbeitsgemeinschaften“ für die sieben regionalen Grünzüge, drei Bezirksregierungen, des RVR, der Emscher-genossenschaft sowie des Lippeverbandes, des Landes Nordrhein-Westfalen und der interessierten Öffentlichkeit. Er versteht sich als „offenes, informelles Planungs- und Managementinstrument“ (Projekt Ruhr GmbH 2005: 27). Ziel ist es, „das zweite Jahrzehnt des regionalen Parkaufbaus zu bestimmen und den Park politisch wie wirtschaftlich dauerhaft zu verankern“ (ebd.: 24). Dafür bietet der Masterplan eine Vision als inhaltlichen Rahmen und beschreibt Themen, Projektansätze und konkrete Handlungsempfehlungen.

Ähnlich dem Ansatz der IBA beinhaltet der Masterplan eine Gesamtstrategie, deren Umsetzung in Einzelprojekten erfolgt. Die Projektdatenbank des RVR zum Emscher Landschaftspark enthält ca. 450 Projekte und Projektvorschläge, die in Projektfamilien wie Ökologie, Stadtentwicklung, Industriekultur und Parkinfrastruktur untergliedert sind (website RVR: Emscher Landschaftspark). Die Projekte sollen im Rahmen neuer Formen städteübergreifender Zusammenarbeit entwickelt werden. Der Masterplan ist von allen Kooperationspartnern beschlossen worden und damit im Sinne einer Selbstbindung der Beteiligten verbindlich. Aufgrund der kommunalen und regionalen Beschlussfassung ist er weiterhin Belang bei der Abwägung kommunaler und regionaler Planungen (Projekt Ruhr GmbH 2005).

In den nächsten Jahren ist der Umbau der Emscher die zentrale Aufgabe bei der Umsetzung des Masterplans. Der Gewässerumbau und die Entwicklung eines durchgängigen Parkbandes entlang des Flusses ergänzen und bedingen sich dabei gegenseitig (Projekt Ruhr GmbH 2005: 13). Beide Anliegen werden in enger Zusammenarbeit zwischen dem RVR und der Emscher-genossenschaft verfolgt (s. u. Masterplan Emscher-Zukunft).

Während die Trägerschaft für die Gesamtzuständigkeit für den Emscher Landschaftspark mehrfach gewechselt hat (s. o.), bestehen die sieben „Interkommunalen Arbeitsgemeinschaften“ für die regionalen Grünzüge A bis G des Emscher Landschaftsparks seit Beginn der IBA Emscher Park. Die Zusammenarbeit in den Arbeitsgemeinschaften ist über interkommunale Vereinbarungen und kommunale Grundsatzbeschlüsse zur interkommunalen Kooperation verankert (Projekt Ruhr 2005: 48). Innerhalb des Rahmens, den der Masterplan vorgibt, können sich die Konzepte und Projekte innerhalb der Grünzüge flexibel an sich verändernde Entwicklungstendenzen anpassen. Eine Fortschreibung des Masterplans ist für das Jahr 2010 geplant. Die Zielmarke für die Umsetzung des Gesamtkonzeptes ist das Jahr 2020 (ebd.: 252).

Masterplan Emscher-Zukunft

<i>Räumlicher Fokus</i>	Ruhrgebiet
<i>Wichtigste Akteure</i>	Emscher-genossenschaft, RVR, Kommunen, betroffene Grundstückseigentümer
<i>Handlungsfelder</i>	sektoral: Emscherumbau
<i>Zeitraum/-horizont</i>	dauerhaft: Masterplanung seit 2003
<i>Institutionalisierung</i>	informell

In engem Zusammenhang mit dem Masterplan Emscher Landschaftspark steht der von der Emscher-genossenschaft initiierte Masterplan Emscher-Zukunft (2006). Dieser trifft Aussagen zur ökologischen Umgestaltung, zu wasserwirtschaftlichen Erfordernissen und zum Gestaltungskonzept der „neuen Emscher“ (vgl. Abb. 5). Ziel ist der Umbau der Emscher von der Quelle bis zur Mündung vom ehemaligen offenen Abwasserkanal

zurück zu einem Fluss in ökologisch gutem Zustand. „Als anpassungsfähige, flexibel agierende und reagierende Planungsplattform sorgt der Masterplan für einen tragfähigen Konsens zwischen den Akteuren und schafft Impulse für neue Projekte. Schwerpunkte des Masterplans Emscher-Zukunft sind auch die Kommunikation des Bauvorhabens, der Dialog mit allen Beteiligten und die Kultur als vermittelndes und begleitendes Element des Bauvorhabens. Der Masterplan kann und soll das formelle, rechtsförmliche Planverfahren der vorbereitenden und verbindlichen Bauleitplanung und Planfeststellung nicht ersetzen. Vorhandene rechtsgültige Planungen werden in ihn aufgenommen, im Gegenzug können aus Zielsetzungen des Masterplans Inhalte für planrechtliche Verfahren abgeleitet werden“ (website Emscher Zukunft).

Grundlage für den Masterplan, der sich über Teilgebiete von elf Kommunen erstreckt, war ein interdisziplinärer Wettbewerb im Jahr 2003 (website Emscher Zukunft). Der Masterplan wurde in Werkstätten und Fachgesprächen (Emscher-Dialoge) breit mit Fachleuten, Betroffenen und der Öffentlichkeit diskutiert. Beteiligt waren neben der Emschergenossenschaft als Schlüsselakteur kommunale Gebietskörperschaften, Grundeigentümer der ufernahen Flächen, Investoren und der RVR. Die Emschergenossenschaft fungiert beim Masterplan Emscher-Zukunft als Ideengeber wie auch als Investor. Die Bedeutung des Emscherumbaus für das Ruhrgebiet lässt sich allein aus dem erheblichen Finanzvolumen von 4,4 Mrd. € ablesen, das die Emschergenossenschaft seit dem Ende der 1990er Jahre bis ca. 2025/2030 in den Emscherumbau investiert (Emschergenossenschaft 2006: 8) – fast doppelt so viel Geld wie über 10 Jahre in das gesamte Strukturprogramm IBA EmscherPark geflossen ist (s. o.). Insbesondere im sog. Integrationsbereich, für den der Masterplan über den eigentlichen Umbau der Emscher (im sog. Kernbereich) hinausgehende Aussagen zur Freiraum- und Siedlungsentwicklung trifft, sind die anstehenden Aufgaben nur gemeinsam mit regionalen Planungspartnern zu lösen (website Emscher Zukunft). Die Emschergenossenschaft und der RVR haben auch aus diesem Grund im Jahr 2006 eine Kooperationsvereinbarung zur Zusammenarbeit an den Masterplänen Emscher Landschaftspark (s. o.) und Emscher-Zukunft geschlossen und die AG „Neues Emschertal“ gegründet. „Durch die Umsetzung der beiden Masterpläne werden die städtebaulichen, wasserwirtschaftlichen und landschaftlichen Entwicklungspotenziale sinnvoll miteinander verknüpft, mit dem Ziel, eine neue grüne Mitte in der Metropole Ruhr entstehen zu lassen. Gemeinsame Plattform hierfür ist die Arbeitsgemeinschaft Neues Emschertal“ (AG Neues Emschertal o. J.).

RVR-Masterplan „Raum und Siedlungsstruktur“

<i>Räumlicher Fokus</i>	Ruhrgebiet
<i>Wichtigste Akteure</i>	RVR
<i>Handlungsfelder</i>	themenübergreifend: Raum- und Siedlungsentwicklung
<i>Zeitraum/-horizont</i>	seit 2004
<i>Initiative</i>	top-down
<i>Institutionalisierung</i>	informell

Der RVR wurde per Landesgesetz⁷ mit der Pflichtaufgabe betraut, Masterpläne zu erstellen. Masterpläne sind ein informelles Planungsinstrument und werden im RVRG als Planungs- und Entwicklungskonzepte definiert, „die als Ziele der Regionalentwicklung des Verbandsgebietes bei der Aufstellung der Bauleitpläne der Mitglieder des Verbandes und für das Verbandsgebiet bei der Erarbeitung und Aufstellung der Regional-

⁷ Gesetz zur Stärkung der regionalen und interkommunalen Zusammenarbeit der Städte, Gemeinden und Kreise NRW vom Oktober 2004.

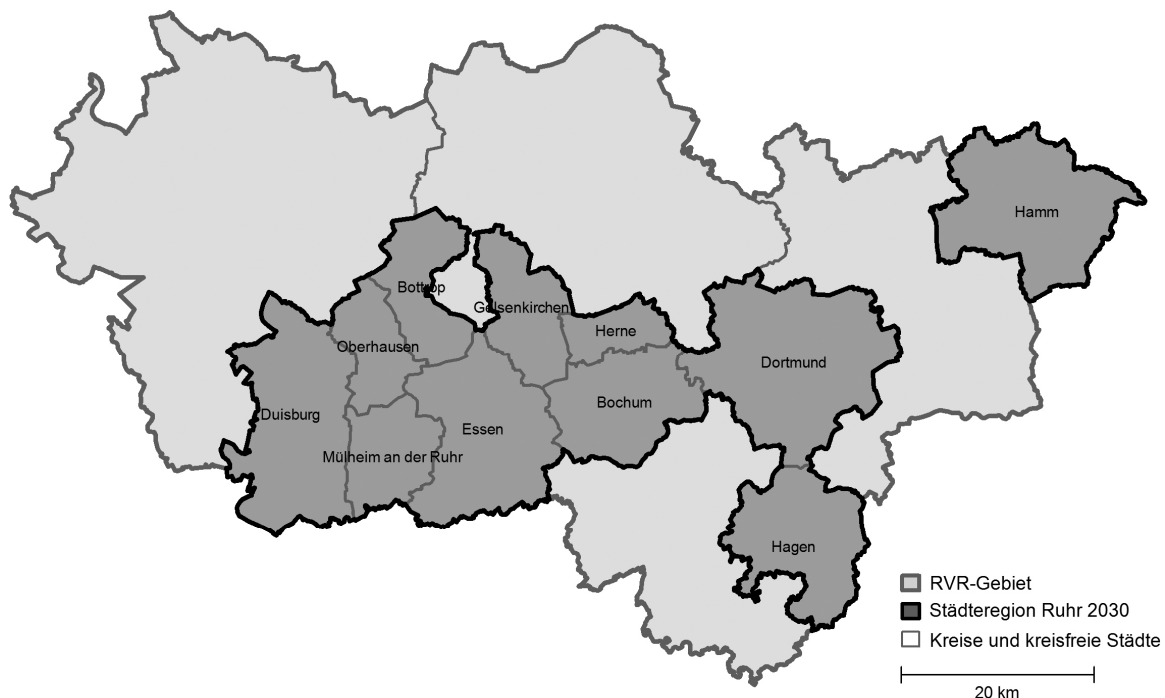
pläne sowie bei der Aufstellung von regionalen Flächennutzungsplänen nach dem Landesplanungsgesetz in der Abwägung zu berücksichtigen sind“ (§ 6 RVRG). Im RVR wird zunächst ein Masterplan „Raum und Siedlungsstruktur“ erarbeitet; dies geschieht in drei Teilabschnitten (nördliches Verbandsgebiet, Ballungskern, Ruhrzone/Bergisches Land).

Der Masterplan „Raum- und Siedlungsstruktur“ für das nördliche Verbandsgebiet wurde im Mai 2008 im Entwurf vorgelegt; alle drei Teilabschnitte sollen bis 2009 fertiggestellt sein. Er liefert erstmals seit den 1970er Jahren zusammenhängende planerische Grundaussagen für das RVR-Gebiet (bzw. zunächst für ein Teilgebiet, das aber die Grenzen der Regionalplanungsregionen überschreitet) und umfasst gemeindescharfe sowie gesamtträumliche Aussagen zu den relevanten wirtschaftlichen, sozialen, demographischen und baulich-räumlichen Prozessen und Strukturen, zur Flächeninanspruchnahme sowie zum bestehenden Regionalplanungsrecht (website RVR). Er hat vorrangig analytischen Charakter.

Städteregion Ruhr 2030

<i>Räumlicher Fokus</i>	Kernstädte des Ruhrgebietes
<i>Wichtigste Akteure</i>	Kernstädte des Ruhrgebietes, (Universität Dortmund)
<i>Handlungsfelder</i>	themenübergreifend: z. B. Masterplan Ruhr, RFNP
<i>Zeitraum/-horizont</i>	seit 2000
<i>Initiative</i>	Bottom-up
<i>Institutionalisierung</i>	Informell

Abb. 6: Die „Städteregion Ruhr 2030“



Quelle: eigene Darstellung

Die Städte Bochum, Dortmund, Duisburg, Essen, Gelsenkirchen, Herne, Mülheim an der Ruhr und Oberhausen haben zusammen mit der Fakultät Raumplanung der Universität Dortmund am Ideenwettbewerb „Stadt 2030“ des Bundesministeriums für Bildung und Forschung teilgenommen. Unter dem Leitbild „Kooperation und Eigensinn“ wurden langfristige Zukunftsbilder für die Städteregion Ruhr und Spielregeln für die Um-

setzung kooperativer Leitprojekte entwickelt. Nach Abschluss des Forschungsvorhabens haben die beteiligten Städte in einem „Stadtregionalen Kontrakt“ vereinbart, ihre Zusammenarbeit in einem regelgeleiteten Projektverbund weiterzuführen. Dieser wurde im Sommer 2003 von den Räten der acht beteiligten Städte geschlossen. Er dient als politische Grundlage für die Fortsetzung der Kooperation und bekräftigt die gemeinsamen Ziele. So wird in diesem Kontrakt u. a. festgelegt, dass die Kooperation auf der Grundlage von Leitprojekten in folgenden Handlungsfeldern fortgesetzt wird:

- Stadtregionaler Masterplan
- Kooperative Flächenentwicklung
- neue Ufer (das Ruhrtal, Wohnen am Wasser)
- Regionaler Flächennutzungsplan (website Städteregion Ruhr)

Die Zusammenarbeit der Städte wird seitdem mit regelmäßigen Treffen eines Lenkungskreises der Planungsdezernenten sowie auf der Arbeitsebene fortgeführt. Im Jahr 2007 sind die Städte Bottrop, Hagen und Hamm der Städteregion Ruhr und dem Stadtregionalen Kontrakt beigetreten. Somit sind nun alle kreisfreien Städte des Ruhrgebietes an der „Städteregion Ruhr 2030“ beteiligt⁸ (s. auch den Beitrag von Hohn und Reimer in diesem Band).

Bei der Städteregion Ruhr 2030 handelt es sich um eine informelle, keineswegs immer konfliktfreie Zusammenarbeit. So haben mehrere Städte der Städteregion gegen die Erweiterung des CentrO Oberhausen geklagt. Allerdings ist das gegenseitige Vertrauen im Laufe der Zeit gewachsen, was die Chancen für eine einvernehmliche Lösung auch konfliktträchtiger Themen verbessert.

Konkretes Ergebnis der Zusammenarbeit ist u. a. der als Broschüre veröffentlichte Masterplan Ruhr, der die Themen „Wohnen in der Städteregion Ruhr“, „Städtebauliche Projekte von besonderer Bedeutung“ und „Region am Wasser“ behandelt. Dieses informelle Instrument dokumentiert die Bereitschaft der beteiligten Städte zur stadtrationalen Zusammenarbeit. Der Masterplan stellt die Potenziale der Region in den drei Themenfeldern heraus und benennt Handlungsfelder und Entwicklungsziele. Er soll als Zielvereinbarung und Orientierungsrahmen für zukünftige Entscheidungen dienen (Städteregion Ruhr 2030: 2006). Der Masterplan Ruhr wird von den Beteiligten als Prozess angesehen, der sich „stetig weiterentwickelt und fortgeschrieben wird“ (website Städteregion Ruhr). So wurde 2008 eine aktualisierte und erweiterte Broschüre veröffentlicht, in die auch Anregungen aus dem Diskussionsprozess um den Masterplan 2006 eingeflossen sind.

Im Rahmen des Masterplanprozesses etablieren die Kommunen der Städteregion Ruhr derzeit außerdem eine regionale Wohnungsmarktbeobachtung (s. o.). Im Frühjahr 2009 wurde ein gemeinsam erarbeiteter regionaler Wohnungsmarktbericht fertiggestellt (website wfa nrw: Regionale Wohnungsmarktbeobachtung). Weiterhin haben die Städte

⁸ Darüber hinaus besteht eine Zusammenarbeit zwischen einigen Städten der Städteregion Ruhr 2030 und der Gemeinschaftsinitiative „Das Ruhrtal“. Diese war zunächst ein Zusammenschluss der Städte Bochum, Hagen, Hattingen, Herdecke, Wetter und Witten sowie des Ennepe-Ruhr-Kreises und des RVR zur Weiterentwicklung und Vermarktung der touristischen Potenziale des Ruhrtals, die im Jahr 2001 initiiert wurde. Seit 2005 arbeitet die Initiative „Das Ruhrtal“ mit den Städten Dortmund, Essen, Mülheim an der Ruhr und Oberhausen (Städteregion 2030) unter dem Leitmotiv „Das Ruhrtal – Sonnenseite des Ruhrgebiets“ zusammen. Gemeinsam wurde im Jahr 2007 der Masterplan „Westliches Ruhrtal und Dortmund“ erarbeitet, der Entwicklungsperspektiven für diesen Bereich des Ruhrtals aufzeigt (website Das Ruhrtal). Dieser Masterplan ergänzt zum einen ein vorhandenes Handlungsprogramm der Initiative „Das Ruhrtal“ für das mittlere Ruhrtal und deckt zum anderen das Handlungsfeld „Neue Ufer“ der Städteregion Ruhr ab.

Bochum, Duisburg, Essen, Gelsenkirchen, Herne und Mülheim an der Ruhr gemeinsam einen Regionalen Flächennutzungsplan erarbeitet (s. auch die Beiträge von Grotefels, Lahme und von Greiving).

Regionaler Flächennutzungsplan

<i>Räumlicher Fokus</i>	Ruhrgebiet
<i>Wichtigste Akteure</i>	6 Kernstädte im Ruhrgebiet
<i>Handlungsfelder</i>	integrierend: Flächennutzungs- und Regionalplanung
<i>Zeitraum/-horizont</i>	seit 2004
<i>Initiative</i>	bottom-up
<i>Institutionalisierung</i>	formell: Planungsgemeinschaft nach LPIG

Im Jahr 2004 wurde das Instrument des Regionalen Flächennutzungsplans zunächst befristet auf fünf Jahre und beschränkt auf das Verbandsgebiet des RVR in das nordrhein-westfälische Landesplanungsgesetz aufgenommen. Diese Regelung sollte der modellhaften Erprobung des Instrumentes in Nordrhein-Westfalen dienen. Voraussetzung für die Anwendung des Instrumentes ist, dass sich mindestens drei benachbarte Gemeinden als Planungsgemeinschaft zusammenschließen. Die Regionalplanungskompetenz geht dann von den Regionalräten auf die Kommunen der Planungsgemeinschaft über.

Ende 2005 haben die sechs Ruhrgebietsstädte Bochum, Essen, Gelsenkirchen, Herne, Mülheim an der Ruhr und Oberhausen, die drei unterschiedlichen Regierungsbezirken angehören, eine solche Planungsgemeinschaft gegründet, um gemeinsam einen RFNP aufzustellen. Im Jahre 2007 haben die Räte der Städte der Planungsgemeinschaft einen Vorentwurf zum RFNP beschlossen.

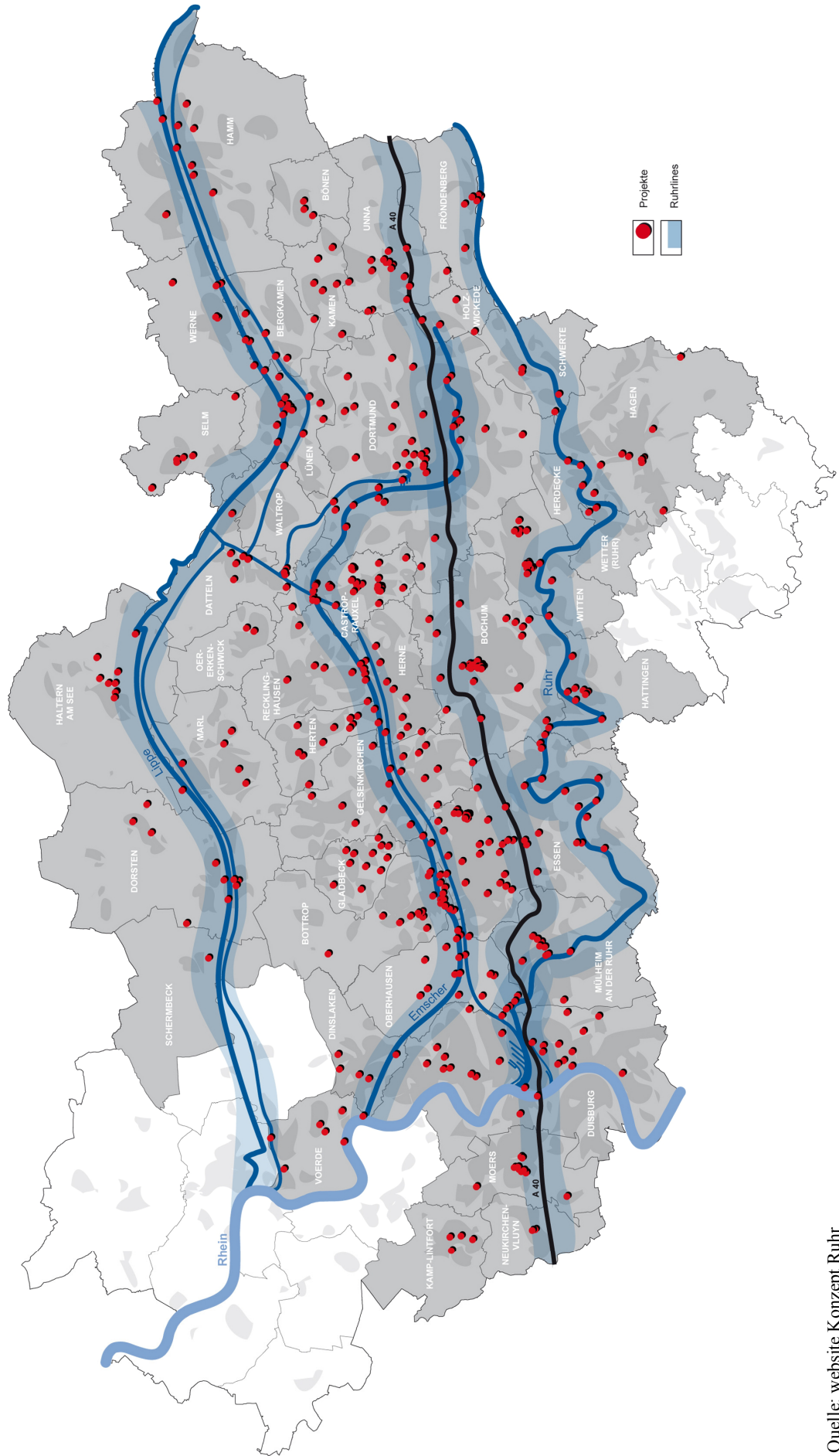
Im April 2008 wurde eine von der Landesregierung beauftragte Evaluierung des Planungsinstrumentes anhand dieses Vorentwurfs vorgestellt. Diese kommt zu der Empfehlung, das Instrument des RFNP mit Auslaufen der Experimentierklausel nicht zu verlängern. Im Rahmen der Novellierung des LPIG im Jahre 2009 ist eine Übergangsregelung zum RFNP vorgesehen, die einen Abschluss der Arbeit der bestehenden Planungsgemeinschaft ermöglicht. Andererseits soll der Plan später im neuen Regionalplan Ruhr aufgehen, der vom RVR erstellt wird. Für die Übergangszeit müssen Änderungen eines genehmigten RFNP ermöglicht werden. Da der RVR keine Kompetenz zur Änderung von Flächennutzungsplänen hat, soll für die Änderungen die Planungsgemeinschaft zuständig sein, die dazu das Benehmen des RVR braucht.

Auf die Diskussion um das Instrument des RFNP in Nordrhein-Westfalen wird in diesem Band in zwei Beiträgen (Grotefels, Lahme und Greiving) aus unterschiedlichen Perspektiven vertiefend eingegangen.

Konzept Ruhr

<i>Räumlicher Fokus</i>	Ruhrgebiet
<i>Wichtigste Akteure</i>	Wirtschaftsförderung Metropole Ruhr; Kommunen
<i>Handlungsfelder</i>	themenübergreifend: regional abgestimmte Strategie zur Vorbereitung auf Antragsverfahren im Rahmen der Ziel-2-Förderung
<i>Zeitraum/-horizont</i>	temporär: seit 2007
<i>Initiative</i>	überwiegend bottom-up
<i>Institutionalisierung</i>	informell

Abb. 7: Übersichtskarte „Konzept Ruhr“



Quelle: website Konzept Ruhr

Das „Konzept Ruhr“ ist eine gemeinsame „Strategie zur nachhaltigen Stadt- und Regionalentwicklung der Städte und Kreise der Metropole Ruhr“, die unter Federführung der Wirtschaftsförderung Metropole Ruhr von den Städten und Kreisen des Ruhrgebietes (in den Grenzen des RVR mit Ausnahme des Kreises Wesel und des südlichen Ennepe-Ruhr-Kreises, vgl. Abb. 7) sowie von regionalen Arbeitsgemeinschaften (Städtereion Ruhr 2030 und Das Ruhrtal, s. o.) erarbeitet wurde und als regional abgestimmte Strategie zur Vorbereitung von Antragsverfahren im Rahmen der Ziel-2-Förderung 2007–2013 der EU dient (Wirtschaftsförderung Metropole Ruhr 2008: 4),⁹ wobei die Projektliste (s. u.) nicht als „Gesamtanforderung“ der Metropole Ruhr für die Säule 3 des Ziel-2-Programms zu sehen ist (ebd.: 18).

Das „Konzept Ruhr“ stellt eine strategische Plattform und ein flexibles Instrument der Regionalentwicklung in der Metropole Ruhr dar. Es wurde Ende 2007 in den Räten und Ausschüssen der beteiligten Gebietskörperschaften diskutiert und auf mehreren Regionalforen im April 2008 der interessierten Öffentlichkeit präsentiert. Um ein gemeinsames Leitbild gruppieren sich derzeit 274 Projekte für die nächsten zehn Jahre, die in einzelnen Antragsverfahren in die EU-Förderung eingebracht werden sollen. Diese werden sechs unterschiedlichen Teilaspekten des regionalen Leitbildes sowie acht regionalen Qualitäten bzw. inhaltlichen Kriterien zugeordnet.

Die einzelnen Projekte weisen einen unterschiedlichen Konkretisierungsstand auf. Dieser reicht von Projekten, für die bereits kurzfristig eine Förderung beantragt werden soll, bis hin zu Projekten, die möglicherweise erst nach der Ziel-2-Förderperiode 2007–2013 realisiert werden können (ebd.: 18). Nach vorläufigen Schätzungen erfordert die Umsetzung der Projekte einen Finanzaufwand in einer Größenordnung von 1,6 Mrd. € öffentlichen Mitteln, die zusätzliche 4,4 Mrd. € private Investitionen auslösen sollen. Die Projektliste soll regelmäßig fortgeschrieben werden. Das Konzept soll in den nächsten Jahren inhaltlich vertieft und gemeinsam mit den dazugehörigen Projekten für das Standortmarketing der Metropole Ruhr genutzt werden (ebd.: 3 ff.).

RUHR.2010 – Das Ruhrgebiet als Kulturhauptstadt Europas

<i>Räumlicher Fokus</i>	Ruhrgebiet
<i>Wichtigste Akteure</i>	Kommunen, RVR, Landesregierung, Wirtschaft
<i>Handlungsfelder</i>	sektoral: regionale Kultur- und Wirtschaftsförderung
<i>Zeitraum/-horizont</i>	temporär: 2001–2012
<i>Initiative</i>	bottom-up
<i>Institutionalisierung</i>	informell

Seit 1985 wird vom Europäischen Rat jedes Jahr einer europäischen Stadt der Titel „Kulturhauptstadt Europas“ verliehen. Die Vergabe des Titels ist ein Instrument der regionalen Kultur- und Wirtschaftsförderung und dient dazu, die kulturelle Zusammenarbeit in Europa zu verbessern und zur Völkerverständigung beizutragen. Im November 2006 ist „Essen für das Ruhrgebiet“ stellvertretend für die 53 Städte und Gemeinden des Ruhrgebietes (in den Grenzen des RVR) zur Kulturhauptstadt 2010 ernannt worden. Der Titel wurde damit erstmalig an eine Region vergeben. Zur Vorbereitung und Durchführung des Kulturhauptstadt-Jahres ist eine Trägergesellschaft (RUHR.2010 GmbH) gegründet worden, der der Regionalverband Ruhr (RVR), das Land Nordrhein-Westfalen, die Stadt Essen und der Initiativkreis Ruhr angehören. Für das Kulturhauptstadt-

⁹ Konkret handelt es sich um die Prioritätenachse 3 „Maßnahmen der nachhaltigen Stadt- und Regionalentwicklung“ des operationellen Programms „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung 2007–2013 (EFRE)“ (Wirtschaftsförderung Metropole Ruhr 2008: 4).

Programm steht zwischen 2007 und 2011 ein Budget von 48 Mio. € zur Verfügung, das um 4 Mio. € aus EU- und Bundesmitteln ergänzt wird. Im Herbst 2008 wurde das vorläufige Programm für das Kulturhauptstadt-Jahr vorgestellt (RUHR.2010 2008: o. S.).

Nicht erst die Vorbereitung und Durchführung des erfolgreich eingeworbenen Kulturhauptstadt-Jahres, sondern bereits die gemeinsame Bewerbung stellt eine neue Qualität regionaler Kooperation im Ruhrgebiet dar. Während vorherige größere Projekte regionaler Kooperation im Ruhrgebiet, wie die IBA Emscher Park, i. d. R. von der Landesregierung angestoßen wurden, initiierte das Ruhrgebiet mit der Kulturhauptstadtbewerbung „erstmal selbst erfolgreich ein international renommiertes Prestigeprojekt, das von einer breiten Koalition aller politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteure sowie dem Regionalverband Ruhrgebiet (RVR) – der zentralen überkommunalen politischen Institution – gemeinsam angestoßen, getragen und durchgeführt wurde“ (Betz 2008: 191 f.).

Die Idee für die Bewerbung ging Anfang 2001 von den Kulturdezernenten der großen Städte im Ruhrgebiet, insbesondere Bochums und Essens, aus; im Sommer 2001 setzte der Kulturausschuss des damaligen KVR einen Vorbereitungskreis ein. Bis die Bewerbung eine Eigendynamik bei allen Großstädten des Ruhrgebietes entfalten konnte, waren allerdings Erfolge der Bewerbung auf Landes- und Bundesebene nötig (Betz 2008: 193 f.). Neben den Kommunen und dem KVR/RVR waren die wesentlichen Akteure, die an der Bewerbung beteiligt waren, das Land Nordrhein-Westfalen, das beratende und vermittelnde Funktion hatte und außerdem – ab der Phase der nationalen Bewerbung – finanzielle Mittel für die Bewerbung bereitstellte, sowie die Wirtschaft im Ruhrgebiet, insbesondere einige Großunternehmen und die Interessenverbände der Wirtschaft im Ruhrgebiet, die als Sponsoren einen wesentlichen finanziellen Beitrag zur Bewerbung leisteten und ebenfalls beratend tätig waren. Die regionale Kulturszene und die Bevölkerung wurden indirekt über verschiedene Aktionen und Events eingebunden. Organisatorisch wurde die Bewerbung vom Kulturhauptstadt-Bewerbungsbüro abgewickelt, das im Jahr 2002 eingerichtet wurde und seinen Sitz beim KVR/RVR hatte. Im Hinblick auf regionale Handlungsräume waren die wesentlichen Erfolgsfaktoren dieser Kooperation, dass diese zwar einen Anstoß von außen hatte (Wettbewerbssituation sowie die Aussicht auf Fördermittel und die Möglichkeit, sich international zu präsentieren), aber auf bestehende Organisationsstrukturen und Netzwerke, wie den RVR, zurückgreifen konnte und – im Gegensatz zur 2003 gescheiterten Olympiabewerbung zusammen mit Düsseldorf –, ein regionaler Handlungsraum gewählt wurde, der auf bestehenden administrativen und politischen Strukturen (RVR) sowie einem gemeinsamen Entwicklungspfad (zunächst als „Kohlenpott“, später als vom Strukturwandel betroffene altindustrielle Region) aufbaut (ebd.: 200 ff.).

Einige der Projekte, die im Rahmen der Kulturhauptstadt 2010 initiiert werden sollen, weisen einen engen Bezug zu anderen regionalen Handlungsräumen im Ruhrgebiet auf. So greifen viele Projekte den Aspekt „Industriekultur“ der IBA Emscher Park auf – z. B. wird das Besucherzentrum auf der Zeche Zollverein angesiedelt. Darüber hinaus ist die Kulturhauptstadt 2010 unter dem Label „ruhrevents“ ein Schwerpunkt des regionalen Leitbildes, das im „Konzept Ruhr“ dargelegt ist (Wirtschaftsförderung Metropole Ruhr 2008: 11). Ein Projekt in diesem Zusammenhang ist z. B. die Gestaltung der 11 km² großen „Emscherinsel“ zwischen Emscher und Rhein-Herne-Kanal als Kunstinsel. Die „Emscherinsel“ wird darüber hinaus auch von der AG Neues Emschertal im Rahmen der Masterpläne Emscher Landschaftspark und Emscher Zukunft „als regionales Filetstück des Neuen Emschertals“ (website ELP 2010) thematisiert.

2.4 Einzelne Regionalisierungsansätze außerhalb des Ruhrgebietes

StädteRegion Aachen

<i>Räumlicher Fokus</i>	Stadt und Landkreis Aachen
<i>Wichtigste Akteure</i>	Stadt und Landkreis Aachen
<i>Handlungsfelder</i>	themenübergreifend: regionale Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung
<i>Zeitraum/-horizont</i>	dauerhaft (informell seit 2001, Zweckverband seit 2004, Gemeindeverband ab 09/2009)
<i>Initiative</i>	bottom-up
<i>Institutionalisierung</i>	formell (regionale Gebietskörperschaft)

Abb. 8: StädteRegion Aachen



Quelle: eigene Darstellung

Die StädteRegion Aachen wird nach der Kommunalwahl 2009 die erste regionalisierte Gebietskörperschaft – als verbindlichste Form der vier formalisierten Basismodelle regionaler Kooperation¹⁰ – in Nordrhein-Westfalen sein.¹¹ Diese einmalige Perspektive ist Resultat eines mehrjährigen Prozesses, der Ende 2001 in einer Auftaktveranstaltung aller Räte begonnen wurde, im Mai 2004 mit der Gründung des Zweckverbandes StädteRegion Aachen erste institutionalisierte Formen angenommen hat und nun in eine umfassende Funktionalreform münden soll.

Die StädteRegion Aachen ist derzeit ein Zweckverband aus der kreisfreien Stadt Aachen, dem Kreis Aachen und seinen kreisangehörigen Gemeinden, der u. a. Aufgaben der Koordination der regional bedeutsamen Raum- und Strukturplanung und der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit übernimmt. Außerdem ist die StädteRegion Steuerungsgremium der Euregionale 2008 (website StädteRegion Aachen). Im Februar 2008 wurde die StädteRegion Aachen per Landesgesetz (Gesetz zur Bildung der Städtereion Aachen (Aachen-Gesetz) vom 26.02.2008) für die Zeit nach der Kommunalwahl am 21.09.2009 als neuer Gemeindeverband eingerichtet, der als ein unmittelbar demokratisch legitimierter Aufgabenträger räumlich die Stadt Aachen und die Kommunen des Kreises Aachen umfasst. Die StädteRegion Aachen soll in die Rechtsnachfolge des bisherigen Kreises Aachen treten und wird die Rechtsstellung eines Kreises haben, wobei die Stadt Aachen dennoch ihre Rechtsstellung als kreisfreie Stadt grundsätzlich – Ausnahmen sind im Aachen-Gesetz geregelt – beibehält. Der Übergang von Aufgaben der Stadt Aachen auf die StädteRegion Aachen ist in einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung, die Ende 2007 zwischen der Stadt Aachen und dem Kreis Aachen geschlossen wurde, geregelt. Die insgesamt rund 40 regionalen Aufgaben, die von der Stadt Aachen auf die StädteRegion übergehen, liegen z. B. in den Bereichen regionale Strukturentwicklung (z. B. Wirtschaftsförderung und regional bedeutsame Raum- und Infrastrukturplanung, Tourismus), Jugend und Bildung und Soziales.

Die Gemeinden versprechen sich von dem politischen und administrativen Zusammenschluss als StädteRegion einen Bürokratieabbau, der einer Verbesserung der Lebensqualität in der Region dienen soll. Dies spiegelt sich auch im Werbeslogan der StädteRegion „Weil es gemeinsam besser geht“ wider (StädteRegion Aachen 2008).

Region Köln-Bonn

<i>Räumlicher Fokus</i>	Rheinland
<i>Wichtigste Akteure</i>	kreisfreie Städte Bonn, Köln und Leverkusen sowie vier Kreise
<i>Handlungsfelder</i>	themenübergreifend: z. B. REGIONALE 2010, regionale Wirtschaftsförderung
<i>Zeitraum/-horizont</i>	dauerhaft (seit 1992)
<i>Initiative</i>	bottom-up
<i>Institutionalisierung</i>	informell (e. V. bzw. GmbH)

¹⁰ 1. Regionale Netzwerke, 2. Regionalkonferenzen, 3. Regionalverbände, 4. regionale Gebietskörperschaft (Fürst, Knieling 2005: 533).

¹¹ Die StädteRegion Aachen ist damit nach der Region Hannover (gegründet zum 01.11.2001) und dem Regionalverband Saarbrücken (gegründet zum 01.01.2008, Nachfolger des bereits 1974 gegründeten Stadtverband Saarbrücken) die dritte regionalisierte Gebietskörperschaft in Deutschland.

Abb. 9: Region Köln/Bonn



Quelle: eigene Darstellung

Die Region Köln/Bonn besteht aus den kreisfreien Städten Köln, Bonn und Leverkusen sowie vier umliegenden Kreisen (vgl. Abb. 9). Sie ist seit 1992 als eingetragener Verein organisiert, dem neben den Gebietskörperschaften der Landschaftsverband Rheinland, mehrere Sparkassen und der Regionalverband des DGB angehören. Die als eingetragener Verein organisierte Region Köln/Bonn verfolgt das Ziel, „die regionale Kooperation auf der Ebene der Politik und der Verwaltung zu fördern sowie die Region durch geeignete Maßnahmen im Standortwettbewerb und im Aufbau eines regionalen Selbstverständnisses zu unterstützen. Dabei wird die Zusammenarbeit zwischen Politik, Wirtschaft und Wissenschaft intensiviert und die strategische Ausrichtung der Regionalentwicklung verstärkt“ (website Region Köln/Bonn).

Der Verein stellt die zentrale Koordinierungsstelle für die regionale Strukturpolitik und EU-Strukturförderung in der Region dar. Gemeinsam mit den Sparkassen und der Wirtschaftsinitiative Region Köln/Bonn e. V., einem Verein regionaler Wirtschaftsunternehmen, hat die Region Köln/Bonn e. V. im Jahr 2003 die Standortmarketing Region Köln/Bonn GmbH mit den beiden Geschäftsbereichen „Cologne Bonn Business“ (regionale Wirtschaftsförderung) und „Regionale 2010 Agentur“ gegründet (website Region Köln/Bonn) und den Zuschlag für die REGIONALE 2010 (s. o.) bekommen.

Aufbauend auf diesen Strukturen sind die Gebietskörperschaften der Region Köln/Bonn bestrebt, vom Land formal als Metropolregion Köln-Bonn anerkannt zu werden.¹² Dieses Bestreben beruht auf der Erkenntnis, dass sich die im LEP 95 dargestellte Metropolregion Rhein-Ruhr zu keinem funktionierenden regionalen Handlungs- und Kooperationsraum entwickelt hat, sondern sich sowohl in der Teilregion Köln/Bonn wie dem Ruhrgebiet („Metropole Ruhr“) eigene Ansätze entwickelt haben (website Region Köln/Bonn).

3 Zusammenfassende Betrachtung

Die bereits in den 1980er Jahren einsetzende intensive Diskussion in der Wissenschaft über die Notwendigkeit regionaler Zusammenarbeit stieß in der kommunalen Praxis lange auf ein zurückhaltendes Echo. Anfängliche top down ansetzende Initiativen waren deshalb nur teilweise erfolgreich. Dies hat sich grundlegend geändert. Die große Dynamik der Regionalisierung in den letzten Jahren zeigt, dass die Chancen regionaler Kooperation von den kommunalen Akteuren inzwischen zunehmend wahrgenommen werden. Das hat zu einer großen Vielfalt regionaler Kooperationen in unterschiedlichen Formen und mit unterschiedlichen Themen geführt. Allerdings reichen weder der bisherige Erfahrungszeitraum noch die vorliegenden Informationen für eine vergleichende Bewertung der verschiedenen Ansätze aus; insbesondere im Hinblick auf das Zusammenspiel der verschiedenen Ansätze – Konkurrenz, Überschneidungen, Reibungsverluste, Synergieeffekte – besteht noch dringender Forschungsbedarf. Daher werden an dieser Stelle lediglich einige subjektive Eindrücke der Autoren wiedergegeben, die diese bei der Erarbeitung der Bestandsaufnahme und aus den Diskussionen in der Arbeitsgruppe gewonnen haben:

- Beim Themenspektrum der Kooperation handelt es sich überwiegend um Gemeindegrenzen überschreitende Einzelaufgaben. Auf sachlich bzw. räumlich umgrenzte Kooperationen kann man sich offenbar leichter einigen. Es gibt jedoch auch breitere Ansätze.
- Die meisten neuen Regionalisierungsansätze sind informaler Art, da diese schneller in Gang zu bringen sowie flexibler sind. Informelle Ansätze sind jedoch nur begrenzt für die Bewältigung von Konflikten geeignet. „Strittige“ Themen, bei denen Verteilungskonflikte zu erwarten sind, werden daher nur in Ausnahmefällen angegangen, etwa beim großflächigen Einzelhandel. Dort hat sich mehrmals gezeigt, dass die Kommunen im Konfliktfall doch oft eher ihr Einzelinteresse verfolgen. Auch auf die Priorisierung von Projekten wird meist verzichtet. Ob sich das im Zuge einer fortgesetzten Zusammenarbeit ändert, bleibt abzuwarten.
- Auslöser informeller Kooperationen sind i.d.R. externe Impulse bzw. Anreize. Selbst bei den Ansätzen, die sich bottom-up entwickelt haben, hat die Aussicht auf Fördermittel häufig eine entscheidende Bedeutung. Die Verstetigung nach dem Auslaufen der Fördermittel gelingt in unterschiedlichem Maße. Sowohl beim Zustandekommen wie auch bei der Verstetigung regionaler Kooperationen spielt die Initiative Einzelner und die „Chemie“ der handelnden Personen eine wesentliche Rolle.
- Im Zeitablauf wird oft Vertrauen aufgebaut und die Beziehungen werden enger. Allerdings ist es in Nordrhein-Westfalen bisher nur in einem Fall zu einem kommunalen Zusammenschluss gekommen (StädteRegion Aachen).

¹² Ggf. sollen weitere Gebietskörperschaften als Kooperationspartner miteinbezogen werden (website Region Köln-Bonn).

- Die im LEP 1995 erstmals dargestellte und 2005 von der MKRO anerkannte Metropolregion Rhein-Ruhr hat sich als regionaler Handlungsraum nicht durchsetzen können, sodass diese Region trotz faktisch enger Verflechtungen und einer Konzentration von Metropolfunktionen in diesem Raum als Handlungsraum bis heute nur auf dem Papier steht. Innerhalb des Metropolraums Rhein-Ruhr (im empirisch-analytischen Sinne) sind aber in jüngster Vergangenheit eine Reihe regionaler Kooperationen entstanden. Gerade im Ruhrgebiet und im Raum Köln-Bonn, die lange Problemgebiete der regionalen Zusammenarbeit waren, ist eine dichte Kooperationslandschaft entstanden. Im IKM (Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland) treten beide Regionen mittlerweile als „Metropole Ruhr“ bzw. „Metropolregion Köln/Bonn“ auf. Nachholbedarf hat noch der Raum Düsseldorf.
- Einen Schwerpunkt regionaler Kooperation im Ruhrgebiet hätte wohl noch vor wenigen Jahren kaum jemand erwartet. Gründe für die neue Qualität der Zusammenarbeit im Ruhrgebiet dürften der Problemdruck, aber auch die Einsicht der handelnden Akteure in die Notwendigkeit und die Chancen der Zusammenarbeit sein. Allerdings machen vielfältige Überschneidungen die Kooperationsstrukturen im Ruhrgebiet etwas unübersichtlich (Beispiel: Projekt „Emscherinsel“). Dadurch kann es zu einem erhöhten Koordinierungsbedarf, aber auch zu einem Aufbrechen vorher undiskutierter Verteilungskonflikte kommen. Insgesamt dürften aber die Chancen einer durch eine intensivere Zusammenarbeit auf der Basis wachsenden Vertrauens koordinierten Entwicklung im Ruhrgebiet weit überwiegen.

In den folgenden Beiträgen werden einige der hier dargestellten Regionalisierungsansätze im Detail dargestellt.

Literatur

- AG Neues Emschertal (Hrsg.) (o. J.): Gemeinsam für die Region. Die AG Neues Emschertal stellt sich vor. http://www.ag-neues-emschertal.de/downloads/Flyer_der_AG_NET.pdf. Stand: 14.07.2008.
- Betz, G. (2008): Von der Idee zum Titelträger. Regionale Kooperationsprozesse des Ruhrgebiets bei der Bewerbung zur Kulturhauptstadt Europas 2010. In: Mittag, J. (Hrsg.): Die Idee der Kulturhauptstadt Europas. Anfänge, Ausgestaltung und Auswirkungen europäischer Kulturpolitik. Essen Ruhr, S. 191–213.
- Bogumil, J. (2005): Verwaltungsstrukturreform in Nordrhein-Westfalen: die Neuordnung der Mittelinstanzen. In: Neues Archiv für Niedersachsen 1/2005, S. 42 ff.
- Emschergerossenschaft (2006): Masterplan Emscher-Zukunft. Das neue Emschertal. Düsseldorf.
- Fürst, D.; Knieling, J. (2005): Kooperation, interkommunale und regionale. In: ARL (Hrsg.) (2005): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, S. 531–533.
- Gaedtke, M. (2007): Kulturlandschaftsentwicklung als Thema des neuen Landesentwicklungsplans und als Aufgabe der Regionalplanung. Rede auf der Tagung „Erhaltende Kulturlandschaftsentwicklung in Nordrhein-Westfalen“ am 14.11.2007 im LWL-Industriemuseum Zeche Zollern, Dortmund. www.lwl.org/walb-download/pdf/Gaedtke.pdf. Stand: 12.07.2008.
- Hesse, J. J.; Götz, A. (2006): Förderung der Interkommunalen Zusammenarbeit in Niedersachsen. Berlin.
- Kilper, H. (2006): Komplexe Erneuerungsprozesse steuern – Erfahrungen an der Emscher. Folgerungen für die Steuerungstheorie. In: Selle, K. (Hrsg.) (2006): Praxis der Stadt- und Regionalentwicklung. Analysen. Erfahrungen. Folgerungen. Planung neu denken, Bd. 2. Dortmund.
- Kröger, K. (2007): Ein interkommunaler Gewerbeflächenpool im Bergischen Städtedreieck Remscheid-Solingen-Wuppertal: Handlungsempfehlungen zur Umsetzung. Diplomarbeit an der Fakultät Raumplanung der Universität Dortmund.
- Landschaftsverband Westfalen Lippe; Landschaftsverband Rheinland (Hrsg.) (2007): Erhaltende Kulturlandschaftsentwicklung in Nordrhein-Westfalen. Grundlagen und Empfehlungen für die Landesplanung. Münster, Köln.
- Projekt Ruhr GmbH (Hrsg.) (2005): Masterplan Emscher Landschaftspark 2010. Essen.

- RUHR 2010 (Hrsg.) (2008): RUHR.2010 – Das Ruhrgebiet ist Kulturhauptstadt Europas – Pressemappe. http://www.kulturhauptstadt-europas.de/downloads/Pressemappe_Maerz08.pdf. Stand: 13.07.2008.
- Städteregion Ruhr 2030 (Hrsg.) (2006): Masterplan Ruhr. Duisburg u. a.
- Wfa (2005): Endbericht Wohnungsmarktbeobachtung Östliches Ruhrgebiet. Düsseldorf.
- Wfa (2008): Regionale Wohnungsmarktanalyse Östliches Ruhrgebiet 2007. Düsseldorf.
- Wiechmann, T. u. a. (2008): Regionales Handlungskonzept Wohnen 2020. Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler (Hrsg.).
- Wirtschaftsförderung metropol Ruhr GmbH (Hrsg.) (2008): Konzept Ruhr – Gemeinsame Strategie der Städte und Kreise zur nachhaltigen Stadt- und Regionalentwicklung in der Metropole Ruhr. Mülheim a. d. Ruhr.

Internetquellen

- website Arnsberg: <http://www.arnsberg.de/politik/bezreg-det-20071115.php>.
- website Bezirksregierung Düsseldorf: http://www.bezregduesseldorf.nrw.de/BezRegDdorf/autorenbereich/Dezernat_32/Einzelhandel/regionale.php. Stand: 15.07.2008.
- website Das Ruhrtal: <http://www.dasruhtal.de>. Stand: 12.07.2008.
- website Die REGIONALEN: <http://www.regionalen.nrw.de/hintergrund/index.html>. Stand: 12.07.2008.
- website Emscher Zukunft: http://www.emscherzukunft.de/de/zukunft_der_emscher/masterplan/index.php. Stand: 13.07.2008.
- website IBA: Internationale Bauausstellung Emscherpark 1989–1999. <http://www.iba.nrw.de/main.htm>. Stand: 13.08.2008.
- website Koalitionsvereinbarung: <http://www.im.nrw.de/vm/doks/Koalitionsvereinbarung.pdf>.
- website RVR: Emscher Landschaftspark. http://www.rvr-online.de/landschaft/Emscher_Landschaftspark/emscherlandschaftspark.php?p=3,1. Stand: 13.07.2008.
- website RVR: Informelle Planungen im RVR-Verbandsgebiet. <http://www.rvr-online.de/wirtschaft/regionalentwicklung/masterplan.php?p=4,5>. Stand: 12.07.2008.
- website Stadt Münster: Interkommunale Zusammenarbeit in der Stadtregion Münster. <http://www.muenster.de/stadt/stadtplanung/strategie-stadtregion.html>. Stand: 15.07.2008.
- website StädteRegion Aachen: <http://www.staedteregion-aachen.de>. Stand: 14.07.2008.
- website Wfa NRW: Regionale Wohnungsmarktbeobachtung. <http://www.nrwbank.de/de/wohnraumportal/wohnungsmarktbeobachtung/regionale-wob/index.html>. Stand: 30.07.2008.
- website Wohnregion Bonn: <http://www.wohnregion-bonn.de>. Stand: 30.07.2008.
- website Region Köln/Bonn: <http://www.region-koeln-bonn.de/>. Stand: 31.10.2008.

Gesetze und Verordnungen

- Gesetz über den Regionalverband Ruhr (RVRG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 03.02.2004 (GV NRW S. 96) geändert durch Gesetz vom 16.11.2004 (GV.NRW S. 644), geändert durch Gesetz vom 05.04.2005 (GV.NRW S. 351), geändert durch Gesetz vom 05.06.2007 (GV.NRW S. 212), geändert durch Gesetz vom 09.10.2007 (GV.NRW S. 380).
- Gesetz zur Bildung der Städteregion Aachen (Aachen-Gesetz) vom 26.02.2008 (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen vom 12.03.2008).
- Öffentlich-rechtliche Vereinbarung zwischen dem Kreis Aachen und der Stadt Aachen über die Aufgabenverteilung in der StädteRegion Aachen vom 17.12.2007. http://www.staedteregion-aachen.de/Zweckverband/zweckverband_dokumente/oeffentlich_rechtliche_vereinbarung.pdf. Stand: 14.07.2008.
- Ansiedlung von Einzelhandelsbetrieben; Bauleitplanung und Genehmigung von Vorhaben (Einzelhandelserlass NRW) Gem. RdErl. des Ministeriums für Bauen und Verkehr – V.4/VI A 1 – 16.21 – u. d. Ministeriums für Wirtschaft, Mittelstand und Energie- 322/323-30.28.17 vom 22.09.2008.